

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ ВЛАСНІСТЮ

***Резюме.** Розглянуто роль державної власності в економічному розвитку країни. Висвітлено погляди вчених економістів на категорію «власність». Запропоновано авторське бачення сутності державної власності.*

***The summary.** In the article the role of public domain is examined in economic development of country. The looks of scientists of economists are illuminated to the category "property". Authorial vision of essence of public domain is offered.*

***Ключові слова:** власність, ринкова економіка, державна власність, управління, майно.*

Постановка проблеми. Послаблення позицій держави у сфері управління економікою спричинило до появи неринкових відносин у сфері трансформації відносин власності, що дозволило сформуватися за роки приватизації цілому класу псевдовласників, які націлені не на інвестиційно-орієнтовану, а на рентоорієнтовану стратегію господарювання. Таке становище пов'язане з принциповими помилками, допущеними у процесі приватизації, що призвело до формування нераціональної системи корпоративного управління великими і середніми вітчизняними підприємствами з державною часткою власності.

Виправити ситуацію можна, визначивши принципи реструктуризації державного майна і створення дієвого механізму управління державними підприємствами та пакетами акцій, що належать державі. Такий механізм повинен базуватися на пріоритетах управління державною власністю та забезпечити ефективний контроль над управлінням підприємствами з державною часткою власності. Підвищення ефективності управління державною власністю дозволить поліпшити ситуацію в державному секторі економіки, дозволить розширити базу оподаткування та збільшити неоподатковані надходження до державного бюджету, поглибити ринкові відносини в економіці, а основне сприятиме розвитку конкурентних засад економіки. Тому розроблення теоретичних проблем та практичних рекомендацій щодо підвищення ефективності управління державними підприємствами має надзвичайно актуальне значення, дозволить найоптимальніше здійснити структурні перетворення в економіці, забезпечити конкуренцію підприємств та конкурентоспроможність у цілому.

Аналіз досліджень і публікацій з проблеми. Серед науковців, які порушували проблеми управління державною власністю, були як маститі вчені, так і початківці. Багато аспектів управління державною власністю розглядали у своїх працях О.І. Амоша, Б.В. Буркінський, І.І. Лукінов, М.І. Долішній, С. Давимука, А.А. Чухно, М.І. Козоріз, Г.Я. Маніловська, Д.В. Бабич, О. Гош, О. Канов, І.В. Лазня, В. Ревенко, О.Ю. Рудченко, Л.Є. Мельник, Б.В. Душін, Г. Федорова та інші. Але глибоких фундаментальних досліджень, які б могли сформулювати загальну теорію управління державною власністю, у вітчизняній літературі немає. Фактично поза увагою дослідників залишився такий важливий аспект, як економічна основа формування системи державного управління власністю.

Розміри державної власності, які внаслідок проведених перетворень не відповідають оптимальним, роблять актуальними дослідження питань формування ефективного механізму управління основними її видами. Крім того, оскільки управлінню державною власністю не приділялося належної уваги, не було створено умов для розкриття потенціалу державної власності в ринкових відносинах, утворився вакуум управління цією власністю. Аналіз стану управління державною власністю показує, що в країні практично відсутня чітка й ефективна система управління нею, не сформований відповідний організаційно-економічний механізм, не розроблені теоретичні та методичні аспекти її використання для підвищення ефективності економічного розвитку. За таких умов розроблення економічних та організаційних засад управління державною власністю є одним із найважливіших завдань.

Мета статті – розглянути сутність управління державною власністю. Проаналізувати погляди вчених-економістів на категорію «власність». Представити авторське бачення сучасного стану розвитку системи управління державною власністю.

Викладення основного матеріалу. Реформування української економіки розпочалося без належного наукового обґрунтування. Вважалося, що передавання державної власності (особливо промислових підприємств) у приватні руки сприятиме появі ефективного власника,

який зможе наситити ринок товарами, а конкуренція автоматично урегулює всі проблеми, пов'язані з обміном і розподілом у суспільстві. На жаль, економічна наука на той час не могла запропонувати дієвих теоретичних розробок, оскільки в Україні була відсутня більш-менш кваліфікована школа економістів, які б мали поглиблені знання ринкової економіки. Уявлення вітчизняних економістів базувалися на теоретичних розробках Адама Сміта і моделі класичного, або «дикого» капіталізму. Першими про необхідність ринкових перетворень і ринок як «панацею» заговорили російські вчені, які в основному переказували основні концепції західних учених. Власних розробок, які б базувалися на вітчизняній реальності, як російських, так і українських вчених не було.

З іншого боку, ці теоретичні обґрунтування нікому на той час не були потрібні. В основу подальшої перебудови економічної системи були покладені принципи «первісного нагромадження капіталу», що були не тільки помилковими, але й крайш шкідливими. Управління державною власністю випадало із цієї схеми, оскільки державній власності не було місця у новій схемі. У суспільстві формувалася думка, що чим менше держава буде присутня на ринку, тим більше користі від цього буде для суспільства.

Незважаючи на розмаїття форм власності в розвинених країнах, вітчизняна перехідна економіка дає приклади категоричного заперечення ролі і значення державної власності. Держава практично усунулася від процесу управління своєю власністю, звівши свою роль тільки до приватизаційних процесів. Такий підхід призвів до появи в українській економічній науці двох протилежних точок зору на роль і місце державної власності у розвитку української економіки.

Аналіз еволюції поглядів на категорію «власність» допоможе краще зрозуміти сутність державної власності. Детальний аналіз даної проблеми зроблений у моїй монографії [1]. Тут я тільки хочу звернути увагу на розмаїття сучасних підходів до трактування цієї категорії. Проблема сутності власності й природи її походження дуже гостро постала у часи первісного нагромадження капіталу у зв'язку з тим, що приватна власність є необхідною передумовою розподільної справедливості, з чого виникла ідея природного права: держава повинна гарантувати основні права особи. Т. Гоббс вважав, що суспільство і держава визнають свободу особи через власність, оберігаючи приватну власність, не маючи на неї ніякого права [2, с. 260]. У його схемі не було місця державній чи іншій, крім приватної, формі власності. Цікавий підхід до трактування власності проявляв англійський філософ Дж. Локк, який вважав, що власність виникає тільки після прикладання праці до нічийних предметів, започаткувавши тим самим трудову теорію власності [3].

Проблема державної власності залишається актуальною не тільки для вітчизняної науки, але й для зарубіжної. Зокрема, французький дослідник Ж.-Ж. Роза акцентує увагу на великій кількості досліджень, які пояснюють причини встановлення державної власності в окремих галузях економіки, але вказує на те, що загальна теорія власності не розроблена [4, с. 33-34]. Сучасна наука не в змозі поки що створити теорію, яка б задовольняла суспільно-економічні системи розмірами державної власності, що у свою чергу є основою забезпечення рівноважного розвитку національної економіки. Та й створити таку теорію неможливо, оскільки оптимальні розміри державної власності залежать від часу і завдань, які ставляться на той чи інший період. Наявність або відсутність державної власності у тій чи іншій галузі економіки різних країн може трактуватися по-різному, залежно від історичних, соціальних, економічних, політичних та багатьох інших умов. Тому важко не погодитися з О. Кановим, який вважає, що «критерій економічної доцільності встановлення державної власності має базуватися на аналізі конкретних умов відтворення та обліку об'єктів, які забезпечують найзагальніші передумови функціонування економічної системи» [5, с. 37].

Практично більшість учених у своїх дослідженнях акцентують увагу на негативних наслідках перетворень в економіці країни. «... в Україні було реалізовано неефективний варіант реформування власності, коли економічні, соціальні та інші інтереси держави, народу взагалі не враховувалися при її здійсненні, а всі зрушення у структурі власності відбувалися в основному, виходячи з політичних цілей та вузькогосподарських інтересів окремого прошарку населення, що врешті-решт призвело до гіперінфляції, економічного занепаду держави та зниження рівня життя населення» [6, с. 113].

Аналізуючи процеси приватизації, більшість дослідників наголошують на її неринковому характерові, коли не було створено дієвих власників, не було залучено суттєвих інвестицій, не відбулося економічного зростання, не було забезпечено зростання життєвого рівня населення, а навпаки, відбувся різкий спад виробництва, життєвого рівня населення тощо.

Одним із найдискусійніших питань економічної науки залишається питання про місце і роль державної власності в розвитку національної економіки. Якщо наприкінці 80- початку 90-х років минулого століття у державній власності вбачали головне гальмо економічного розвитку, то після приватизаційних процесів заговорили про необхідність збільшення ролі держави в управлінні економікою, зокрема підвищити роль у статутних капіталах ключових для економіки господарюючих суб'єктів, розробити і приступити до реалізації програми «управління державною власністю».

Важливим залишається питання визначення терміна «державна власність», оскільки останній має дуже багато трактувань. При цьому більшість трактувань властива як самому поняттю «власність», так і поняттю «державна», що відносяться до неї.

Термін «державна власність» використовують для визначення належного державі майна – об'єкта власності, і для виділення особливості, відмінної від приватної форми власності – державної. Багато виникає трактувань даного словосполучення при відповіді на запитання: кому належить майно, яке прийнято називати державною власністю? Відповідь на це запитання тісно пов'язана поняттям держави як суб'єкта права власності. І тут можливі два варіанти відповіді:

- держава – це синонім суспільства, а державний апарат є органом управління держави-суспільства. У цьому випадку державна власність і суспільна власність є тотожними поняттями;

- держава – самостійний суб'єкт права, який представляє певні суспільні інтереси, але не суспільства в цілому. У цьому випадку «державна власність» і «суспільна власність» – два різних поняття.

Теорія спільної власності трактує суспільну власність як форму приватної власності. Але якщо суспільна власність – це спільна власність усіх громадян суспільства, то кожен учасник спільної власності повинен мати право на виділення своєї частки або, як мінімум, на поступлення свого права на дохід від власності іншим особам. Звичайно, на законодавчому рівні можна визначити, що власники національного майна не мають прав, які надані всім іншим учасникам спільної власності.

Більшість учених наголошують на принциповій відмінності суспільної власності від приватної, яка зводиться не до кількості співвласників і не в обсязі їхніх прав, а в різних соціальних функціях цих двох форм. Приватна власність є способом узгодження приватних інтересів вільних, не залежних один від одного економічних агентів. Суспільна власність – спосіб вирішення загальних проблем членів єдиного соціуму. Мова йде перш за все про гарантії задоволення соціального мінімуму суспільно визнаних потреб – освіта, охорона здоров'я, соціальне утримання непрацездатних – про фінансування майбутнього – наука, культура, екологія.

Інша точка зору розглядає національне майно як суперкорпорацію або публічний союз. В основі цієї теорії лежить позиція, що власник є суб'єктом господарської діяльності. Проте таке уявлення про власника стосується періоду, коли в одній особі одночасно об'єднувалися власник (власник майна), підприємець (особа, яка відповідала за господарські ризики) і управляючий (розпорядник продуктів господарської діяльності). Розвиток і ускладнення відносин між економічними агентами призвели до персоніфікації цих соціально-економічних ролей, до їх розподілу. Твердження, що суспільство є власником якогось майна, не означає, що суспільство повинно виконувати роль підприємця чи управляючого даним майном. Якщо погодитися з думкою, що суспільство є суб'єктом господарської діяльності, то виникає питання про те, хто саме є виконавцем підприємницької та управляючої функції держави. І як би не був організований такий орган управління, його основним недоліком буде бюрократичний характер функціонування. Менеджери перетворюються в чиновників з усіма наслідками, що випливають звідси. Суспільство само по собі як суб'єкт прав, відокремлений від своїх громадян, не може виступати як інвестор, замовник, споживач, але не виробник.

Ліберальні теорії заперечують існування суспільної форми власності, акцентуючи увагу на існуванні двох форм власності: приватної і державної. При цьому вони наголошують на тому, що держава є поганим власником і поганим підприємцем, який програє приватним підприємцям в ефективності господарської діяльності у дев'яти з десяти випадків. На їхню думку, задоволення суспільних потреб можливе тільки за рахунок податкових надходжень і системи обов'язкового соціального страхування. Твердження про те, що задоволення соціальних потреб можливе за рахунок податкових надходжень і системи соціального страхування стосується тільки країн з високим рівнем ВВП на одну особу. Для країн з перехідною економікою, якою є й Україна, доводиться вибирати між поганим і дуже поганим: або суспільні потреби зводяться до абсолютного мінімуму, або податкове навантаження на господарську діяльність стає непереборною перешкодою для розвитку приватного підприємництва.

Більшість економістів трактують власність як майново-правові або виробничо-економічні відносини. При цьому власність визначається як відносини між людиною, групою або співтовариством людей, суб'єктом, з одного боку, і будь-якою матеріальною субстанцією (об'єктом) – з іншого, яке зводиться до постійного або тимчасового, часткового або повного відчуження, від'єднання, привласнення об'єкта суб'єктом.

До поняття «відносини власності» слід віднести стосунки власника «до своєї речі», тобто майнові, суб'єктивно-об'єктивні відносини між суб'єктом і об'єктом. Крім того, ці первинні відносини є матеріальною передумовою відносин між суб'єктами власності, тобто суб'єктивно-об'єктивні відношення. Ці відносини відображають майнові взаємозв'язки суб'єкта з іншими суб'єктами. Дана група відносин має соціально-економічний характер і зумовлює форми розподілу майна, продукції, товарів, доходів, інших цінностей між власниками [7, с.79–82].

Коли йдеться про заявки між суб'єктами власності, необхідно розрізняти відносини володіння, користування, розпорядження і відповідальності, які одночасно є юридичними, правовими й економічними категоріями. Якщо не робити різниці між власником-розпорядником, особливо у випадках, коли це не одна і та ж особа, дуже важко зрозуміти суть відносин власності [7, с. 79–82].

Складність категорії «власність» зумовлена розмаїттям форм її реалізації, які у своїй сукупності фіксують відносини між людьми щодо використання об'єктів даного виду власності. Російський академік Л. Абалкін вважає, що економічна реалізація власності здійснюється через систему виробничих відносин, економічних інтересів, через організаційні форми управління і в цілому механізм господарювання, через кінцеві результати виробництва, розподілу чистого продукту і формування доходів різних груп населення [8, с. 2–13].

Особливості державної власності полягають у тому, що вона безпосередньо пов'язана зі здійсненням політичної влади, яку підтримує армія, поліція, суд тощо. Державна власність охоплює різні та взаємопов'язані відносини, побудовані за ієрархічним принципом. По-перше, це відносини всередині органів державної влади й управління, які зв'язані з володінням, користуванням і розпорядженням майном, яке належить державі, затвердженням і поновленням бюджету держави; по-друге, між центральними і місцевими органами влади і управління; по-третє, між апаратом держави і державними підприємствами як товаровиробниками і підприємцями. Державна власність є необхідним елементом ринкової економіки. Ринкова економіка в певних ситуаціях не здатна вирішити завдання розвитку інфраструктури, реконструкції деяких галузей промисловості, забезпечення народного господарства дешевою енергією і сировиною, організації і фінансування в державних масштабах науково-дослідних, експериментальних і дослідно-конструкторських робіт. Тільки держава може взяти на себе вирішення великих і складних завдань, які є важливими для всього суспільства, включаючи сектор приватного підприємництва.

За роки реформування економіки частка державних підприємств суттєво скоротилася. Держава поступово звільнилася від невластивих їй функцій в економічній сфері, залишивши у власності ті підприємства, майно яких потрібно для здійснення конституційних потреб суспільства. Разом з тим, у процесі приватизації значною мірою була втрачена керованість державними підприємствами. З прийняттям низки законів та Господарського кодексу України

державні органи втратили старі інструменти і важелі управління підприємствами і не змогли виробити повного ефективного механізму управління державною власністю.

В основі підходів до вирішення проблеми державного управління власністю лежить помилкове твердження про тотожність суспільної власності з державною, зміщення функцій державного регулювання з функціями приватного контролю над діяльністю комерційних організацій, не розмежування в суспільній свідомості ролі власника і ролі підприємця. Звідси і діаметрально протилежні на перший погляд заклики: або до звільнення держави від не властивих їй функцій власника, або до посилення його ролі в управлінні національним майном.

Державне управління є функцією публічної влади, принципово відмінною від функції управління національним майном. У сфері економічної діяльності в обов'язки держави входить, перш за все, регулювання відносин між економічними агентами. Досвід свідчить, що держава, а вірніше бюрократія, не може впоратися з роллю управляючого національним майном. Чиновник є поганим підприємцем. В основі підприємницької діяльності лежить пошук нових рішень, нових технологій, нових ринків збуту тощо. А нові рішення – це ризик. Суміщення чиновницьких обов'язків з підприємницькими можливостями веде або до стократних перестраховок, при яких будь-яке рішення приймається на основі тривалих бюрократичних процедур, або до корупції.

Аналогічне стосується і до участі представників держави в органах управління господарюючих суб'єктів. Держава як представник суспільства зобов'язана контролювати діяльність монополій, підприємств, які розробляють і виробляють озброєння, організацій, діяльність яких пов'язана з підвищеною небезпекою для оточуючих тощо. Проте для цього зовсім не обов'язково використовувати повноваження акціонера. Дана проблема легко вирішується за допомогою державних сервітів. Державне регулювання діяльності комерційних організацій можливе через запровадження обмежень на: тарифи підприємств-монополістів, поширення інформації, придбання окремих видів продукції приватними особами, експорт озброєнь і т. д.

Звідси виникає питання, як вирішити проблему управління державною власністю. Тут важливо зрозуміти, що ми вкладаємо у поняття «управління». Якщо мова йде про управління у розумінні реалізації підприємницьких або господарських функцій, то чиновник далеко не кращий із управляючих. Але це не означає, що чиновник не може виконувати функції добросовісного агента суспільства, до завдань якого входить організація передавання національного майна в комерційне управління суб'єктами приватного сектора економіки.

Складовою управління державною власністю є управління розподілу доходів, які надходять від використання національного майна. Тут, як при будь-якій централізованій системі розподілу, пріоритет має чиновник-розпорядник, неминучим наслідком чого є суб'єктивізм, бюрократизація і зміщення критеріїв оцінювання рішень, що приймаються. Проте ці твердження правильні тільки за умови, що напрям і порядок витрат коштів залежить від рішення чиновника.

Серед проблем управління дослідники відзначають суттєву принципову відмінність між завданням отримання суспільного доходу від використання національного майна і його витратами. Ефективність вирішення першого з них визначається співвідношенням наведених у часі витрат і результатів, тобто має економічний характер, другий – оцінюється іншим способом. Оскільки суспільство не є комерційною структурою і використовує отриманий ним дохід винятково на соціальні потреби, критерієм оцінювання витрат суспільного доходу виступає задоволення соціально гарантованого мінімуму суспільно визнаних потреб.

Тут необхідно наголосити, що зобов'язання суспільства і зобов'язання держави не є тотожними. Держава, як суб'єкт права, має власне джерело доходу – незворотні податкові вилучення, і зобов'язання держави, в тому числі зовнішній і внутрішній борги, повинні виконуватися за рахунок його власних доходів. Доходи суспільства від використання національного майна – власність суспільства, і витрачатися вони повинні, в першу чергу, на потреби самого суспільства.

Проблема можливих бюрократичних зловживань ступеня впливу чиновника на процес розподілу ресурсів залежить від двох основних факторів: дефіцитності розподілу наявних ресурсів і невизначеності критеріїв і процедур розподілу. Якщо засоби, які виділяються на

оплату послуг організацій, що фінансуються за рахунок суспільного доходу, достатньо для виконання зобов'язань суспільства перед своїми членами, то можливість зловживання з боку розпорядників зведена до маніпулювання наявними ресурсами. Якщо заздалегідь відомо, що виділених доходів «на всіх не вистачить», то кількість бюрократичних зловживань зросте в кілька разів. Це саме можна сказати і про критерії розподілу обмежених ресурсів. Якщо кількість отримуваних реципієнтами ресурсів залежить від оцінки чиновника, то розпорядник стає всемогутнім. Тому поєднання принципу розподілу обмежених ресурсів з критерієм розподілу за потребами не є конструктивним.

Ось чому основним напрямком використання доходів суспільства від національного майна повинно стати задоволення соціально гарантованого мінімуму суспільно визнаних потреб суспільства і його членів.

При дослідженні проблем відношення держави до управління суспільною власністю у нашій країні необхідно брати до уваги такі фактори:

1. За обсягом виробництва на душу населення Україна посідає далеко не перше місце і тому вважається бідною країною.

2. Незважаючи на багаті природні ресурси, Україна залишається дуже залежною від дешевих енергоресурсів (нафта, природний газ).

3. В Україні існують давні, пов'язані з її колоніально-залежним статусом традиції централізованого перерозподілу ресурсів.

4. Традиції соціальних очікувань, що сформувалися за часів радянської влади, перенесені на трансформаційну економіку, негативно впливають на розподіл ресурсів.

5. Зрощення державної влади і власності (кланово-олігархічна економіка) в Україні призвело до суттєвого відставання розвитку, а то й загибелі, більшості галузей економіки.

6. За роки незалежності Україна пережила небачене до цього розкрадання (приватизація) колишнього державного майна під безпосереднім патронатом і при безпосередній участі державної бюрократії.

Сьогодні вирішити завдання управління державною власністю буде надзвичайно важко, оскільки необхідно вирішувати проблеми, які прямо чи опосередковано впливають на приватизаційні процеси, розподіл і перерозподіл ресурсів та доходів, а також суспільного споживання. Критерієм ефективності управління державною власністю повинні залишатися два фактори: збереження (відтворення) майна у натурально-речовій чи вартісній формі й отримання доходів від надання прав користування даним майном у підприємницькій діяльності.

Висновки. Підсумовуючи викладене стосовно державної власності, її сфери, функцій і умов функціонування можна визначити, що державна власність – це власність, яка виражає відношення між суб'єктами власності в особі органів центральної та місцевої влади, а також суб'єктивно-об'єктивні відносини з приводу володіння, розпорядження, використання і відповідальності у процесі функціонування власності, і є необхідним елементом ринкової економіки й покликана розв'язати завдання, які не може вирішити ринковий механізм.

Використана література

1. Шкільняк, М.М. Управління державною власністю: теоретична концептуалізація та практичні аспекти: монографія [Текст] / М.М. Шкільняк. – Тернопіль: 2004. – 319 с.
2. Гоббс, Т. Левиафан, или Материя, форма и собственность государства церковного и гражданского [Текст] / Т. Гоббс. – М., 1936, 260 с.
3. Локк, Ж. Два трактата об управлении [Текст] / Локк Дж. // соч. в 3т. – М., 1988. – Т.3. – 77 с.
4. Роза, Ж.-Ж. Национализация, приватизация и распределение прав финансовой собственности [Текст] / Ж.-Ж. Роза // Вестник Московского. Серия 6. Экономика. – 1994.-№2. – С. 39–51.
5. Канов, О. Державна власність в економічній системі суспільства [Текст] / О. Канов // Економіка України. – 1996. – №2. – С. 33–42.
6. Козоріз, М. Проблеми реформування відносин власності на основі приватизації: підсумки та перспективи [Текст] / М. Козоріз, Г. Федорова // Регіональна економіка. – 2004. – №3. – С. 111–120.
7. Беридзе, Т. О субъектах собственности и хозяйствования [Текст] / Т. Беридзе // Экономические науки. – 1991. – №6 – С. 79–82.